

วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (24)

มกราคม - มิถุนายน 2554



## พลวัตของการเมืองไทย (Dynamics of Thai Politics)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

พลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับส่วนประกอบของสังคมและการเมืองไทย 4 ส่วน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการทหาร และพลเรือน ชนชั้นกลางในกรุงเทพและเมืองใหญ่ ซึ่งสามารถต่อรองได้ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ซึ่งเข้าถึงทรัพยากรได้ยาก และไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ 4 ส่วน นี้เอง ที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองสังคม ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดรัฐบาล และทำลายรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยหากไม่เข้าใจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนี้ ก็ไม่สามารถเข้าใจ “พลวัต” ของการเมืองไทยได้สถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไทย ทรงเป็นเสาเอกแห่งการเมืองการปกครองไทยมาช้านานนับพันปี นักประวัติศาสตร์ไทยและเทศเห็นพ้องกันว่า การปกครองในอดีตของไทยเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เพียงในนาม เพราะมหากษัตริย์น้อยพระองค์ที่จะมีพระราชอำนาจสูงสุดล้นพ้นจริง ส่วนใหญ่พระราชอำนาจ นั้นถูก “ตรวจสอบ” “แข่งขัน” และ “แย่งชิง” โดยขุนนางซึ่งโดยทฤษฎีแล้วเป็นเพียง “ข้าทูลละอองธุลีพระบาท” แต่ในความเป็นจริงได้สะสมความมั่งคั่งและกำลังคน จนมีการแย่งชิงราชสมบัติมาหลายครั้งตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนาน ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เคยทรงพระราชนิพนธ์ว่าขุนนางเมืองสยามตั้งพระเจ้าแผ่นดินมาเสียมากต่อมาก แม้กระทั่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อปี 2475 (1932) ก็มีผู้วิเคราะห์ว่า เป็นการ “ผลิตเปลี่ยนพระราชอำนาจ”

มาจากพระมหากษัตริย์ โดยข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับพระราชทานทุนการศึกษาไปเรียนต่อต่างประเทศ ผู้ที่ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยต่างรู้ว่า ตั้งแต่ปี 2475-2500 (1957) อันเป็นช่วง รัชกาลที่ 7 รัชกาลที่ 8 และต้นรัชกาลนี้ รัฐบาลซึ่งมีผู้นำที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 ทั้งรัฐบาลทหารและพลเรือน ได้ปฏิบัติในลักษณะที่ให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศในเชิงสัญลักษณ์ ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลับมาเป็นเสาหลักของการปกครองไทยอีก เกิดขึ้นจากปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ คือ

**ประการแรก** เมื่อมีการยึดอำนาจรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามในปี 2500 โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างจากรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ปฏิบัติต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะสัญลักษณ์ ภายหลังการยึดอำนาจหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้นำประกาศพระบรมราชโองการ ซึ่งประกาศให้ข้าราชการและประชาชนอยู่ในความสงบ และให้ความร่วมมือคณะปฏิวัติในการแก้ไขปัญหาของประเทศขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป การกระทำนี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยและเป็นบรรทัดฐานในเวลาต่อมาให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (NPCK) ที่ยึดอำนาจเมื่อปี 2534 (1991) (1) และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อปี 2549 (1) (2006) ได้

ยึดเป็นแบบอย่างทำตามต่อมา

การที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำดังกล่าวก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า คณะปฏิวัติในฐานะผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด ยอมอยู่ใต้พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ (an act of submission) และยกย่องเทิดทูนองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุขดั้งเดิม ซึ่งก็เป็นคำวิที่ชาญฉลาด เพราะก่อนหน้านี้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทน้อยมาตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นการยึดอำนาจและมีการออกประกาศดังกล่าวจึงเท่ากับมีผลทางจิตวิทยามวลชนที่มีนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติฉบับแรกๆ จึงต้องยืนยันถึงการที่คณะปฏิวัติจะจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้น การที่มีความเข้าใจว่า การมีพระบรมราชโองการดังกล่าวภายหลังการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกจึงไม่ถูกต้อง รวมทั้งความเข้าใจที่ว่า การมีประกาศพระบรมราชโองการ ดังกล่าวแสดงว่าพระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนการยึดอำนาจซึ่งกระทำการสำเร็จอันเป็นสิ่งที่ล่วงไปไม่อาจแก้ไขได้แล้ว (fait accompli) จึงเป็นความเข้าใจผิดพลาดอย่างรุนแรง เพราะอันที่จริงแล้วการยึดอำนาจทุกครั้งมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรงไม่น้อยไปกว่าผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เนื่องจากประการแรก เมื่อยึดอำนาจสำเร็จ หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็จะออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีก การบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ซึ่งเคยต้องขอพระบรมราชวินิจฉัยให้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็ทำได้เอง ซึ่งเท่ากับว่าในระหว่างนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ ประการที่สองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยตั้งแต่โบราณมาจนถึงปี 2475 นั้นกระทำโดยขุนนางผู้ถืออาวุธทั้งสิ้น ดังนั้น การยึดอำนาจทุกครั้งจึงทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง (vulnerable) ที่สุด

ดังนั้น เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ได้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (convention of the constitution) มายกย่องเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ปี

2500 จึงโดดเด่นเป็นเสาหลักของการปกครองไทยอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา

**ประการที่สอง** พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ตั้งแต่เสวยราชย์มาจนถึงปัจจุบันกว่า 60 ปี โดยทรงริเริ่มโครงการต่างๆ กว่า 4,000 โครงการทั่วประเทศ ครอบคลุมทั้งเรื่องแหล่งน้ำ การชลประทาน การเกษตร สิ่งแวดล้อม การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต การจราจร การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่คนยากจนและชาวเขา ฯลฯ จนได้รับการยกย่องจากทั่วโลกว่าทรงเป็น “พระมหากษัตริย์นักพัฒนา” พระราชกรณียกิจเหล่านี้ทำให้พระมหากษัตริย์ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทั้งในประวัติศาสตร์ไทย และประวัติศาสตร์โลก ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็น “สถาบันสังคม” (social institution) กล่าวคือไม่ทรงเป็นเพียงประมุขทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยที่ขาดไม่ได้ เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัว ด้วยเหตุนี้ คนไทยจึงรักและเทิดทูนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเหมือน “พ่อ” ผู้มีพระคุณ

พระราชกรณียกิจกว่า 60 ปี และพระราชประสงค์ที่ผ่านรัฐบาลมาหลายสิบรัฐบาลนี้เองที่ทำให้เกิดสภาวะ “ศูนย์รวมใจของไทยทั้งชาติ” และทำให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศปัจจุบันโดดเด่นเป็นพิเศษ

**ประการที่ 3** การที่พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์ยาวนานนั้น เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องทรงผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายต่อหลายครั้งและเนื่องจากพระราชสถานะที่โดดเด่นเป็นศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ และพระราชประสงค์ ทำให้ต้องทรงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งทำให้กลุ่มต่างๆ ที่ต้องการที่อ้างอิงทางการเมือง ใช้ประโยชน์จากการอ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มั่นคงมาเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตัว

สำหรับเรื่องวิกฤตการณ์ทางการเมืองนั้น เป็นที่เห็นประจักษ์ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงระงับความขัดแย้งที่ถึงขั้นปะทะและเสียเลือดเนื้อได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทุกประการ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 (1973) ก็ดี เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

2535 (1992) กิติ ล้วนเป็นประจักษ์พยานได้เป็นอย่างดีการทรงแก้วิกฤตทุกครั้งทรงยึดรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการแต่งตั้ง นายสัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการลาออกของ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะผู้รักษาการแทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเวลานั้น แม้การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จอมพลถนอม ตั้งขึ้นเพราะมีผู้ลาออกจนเหลือสมาชิกเพียง 11 คน รวมทั้งการตั้งสมาชิกแห่งชาติเพื่อสรรหาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ทรงตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในเวลานั้นทั้งสิ้น

การยึดมั่นในหลักการพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญปรากฏชัดที่สุด เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในเวลานั้น ทั้งนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและสื่อมวลชนต่างเรียกร้องให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตาม มาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งหมายถึง ทรงใช้พระราชอำนาจโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีใหม่ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงทำตามกระแสเรียกร้องที่ทรงเห็นว่าผิด โดยพระราชทานพระราชดำรัสที่รู้จักกันดีในวันที่ 25 เมษายน 2549 วิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ ให้รอคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม จนมีชาวต่างประเทศเขียนบทความว่า การที่ทรงกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ชาวสื่อที่ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นไม่เป็นความจริงในเรื่องนี้ เมื่อมีการยึดอำนาจซึ่งได้กระทำโดยสำเร็จไปแล้ว (fait accompli) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็จะเข้าเฝ้าถวายรายงานสถานการณ์ให้ทรงทราบในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมีพระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญที่จะทรงได้รับการกราบบังคมทูลถวายรายงาน (right to be informed) โดยไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธ หรือสนับสนุนสิ่งที่เกิดขึ้นและเสร็จสิ้นไปแล้วได้ เพราะถ้าทรงปฏิเสธ ก็จะก่อวิกฤตทางการเมืองซ้ำสอง และ

ถ้าทรงสนับสนุน ก็จะสร้างความชอบธรรมให้คณะผู้ยึดอำนาจ ดังนั้น การทรงยึดมั่นในหลักการตามประเพณีการปกครอง คือ การทรงกระทำการตามถวายคำแนะนำของผู้มีอำนาจที่แท้จริงจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดดังที่ได้ลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการที่พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปฯ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ จึงเป็นการกระทำที่เป็นกลางและสอดคล้องกับประเพณีการปกครองประเทศที่สุด มิได้เป็นไปดังข่าวลือที่ว่าทรงสนับสนุนการยึดอำนาจแต่อย่างใด

ข่าวลือที่ถึงสถาบันพระมหากษัตริย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีความขัดแย้ง คู่กรณีต่างพยายามหาที่พึ่งพิงเพื่อให้ฝ่ายตนเหนือกว่า จึงมักใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติเป็นที่อ้างอิง เพื่อสร้างความชอบธรรม ให้การกระทำของตน หรือเพื่อขจัดฝ่ายตรงข้าม จุดอ่อนของระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็คือ พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรงออกมาแถลงว่าไม่เป็นความจริง จึงทำให้ผู้สร้างข่าวได้ใจและใช้ประโยชน์ทางการเมืองด้วยการปล่อยข่าวลืออยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การกระทำย่อมสำคัญกว่าคำพูด (Action speaks louder than words) คดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเกือบทุกคดี ตั้งแต่ในอดีตมาจนปัจจุบันได้รับการพระราชทานอภัยโทษไม่ว่าก่อนหรือหลังการมีคำพิพากษา เป็นเหตุให้ผู้ที่ต้องการใช้ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพไปขจัดฝ่ายตรงข้ามไม่อาจทำได้โดยง่ายขนาดว่าเมื่อก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เคยพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้เขียนบทความโจมตีสถาบันพระมหากษัตริย์มาแล้วโดยรับสั่งว่า “เสียงของความคิดเป็นเสียงของสมอง ส่วนเสียงของความภักดีเป็นเสียงของหัวใจ” ต้องแยกให้ออก ดังนั้นหากข่าวลืออื่นมีช่องทางที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้การกระทำพิสูจน์ได้ โดยไม่ต้องทรงชี้ว่าจามาแถลงแก้รายวัน เราก็จะเห็นความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยอย่างชัดเจน

โดยสรุป สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยมีลักษณะโดดเด่นเป็นเสาหลักของการปกครอง เพราะ

เป็นศูนย์รวมใจของคนไทยทั้งชาติ มีความผูกพันทางสังคมกับคนไทยเหมือนพ่อ ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองและทรงยึดวิถีทางรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และทรงเป็น “ผู้ไกลเกลี่ยสูงสุด” ที่แก้วิกฤตการณ์ทางการเมืองของชาติจากร้ายให้กลายเป็นดีตามครรลองพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ความสำเร็จก็นำมาซึ่งปัญหาที่มีการอ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์ไปสร้างความชอบธรรมให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะแก้ไขได้ นอกจากโอกาสเปิดช่องทรงแสดง ด้วยการกระทำตามวิถีแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

### ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท

คนไทยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นคนยากจน กระจายอยู่ทั่วประเทศ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ทั้งยังไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นของคนที่มีความดีที่สุดในเพียงร้อยละ 20 ตัวเลขการกระจายรายได้ปี 2549 ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุไว้แสดงให้เห็นสถานะดังกล่าวดีที่สุด กล่าวคือ คนที่มีความดีที่สุดในประเทศร้อยละ 20 เป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ 56.3 ในขณะที่คนจนที่สุดของประเทศ ร้อยละ 20 เป็นเจ้าของรายได้ดังกล่าวเพียงร้อยละ 3.8 รายได้ที่คนจนสุดห่างจากคนรวยสุดมีมากถึง 14.66 เท่า ความไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร และไม่สามารถต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนี้เอง ประกอบกับความด้อยโอกาสในเรื่องต่างๆ เช่นการศึกษาทำให้คนส่วนใหญ่ในชนบทของประเทศต้อง “พึ่งพา” การช่วยเหลือของกลุ่มอื่นในสังคม

ระบบการพึ่งพาในอดีตก่อนรัชกาลที่ 5 ก็คือระบบศักดินาที่ไพร่และขุนนางผู้มั่งคั่งและมีอำนาจต่างแลกเปลี่ยน “ความจงรักภักดี” และ “การอุปถัมภ์” ซึ่งกันและกัน เมื่อระบบนี้ถูกทำลายลงในปลายรัชกาลที่ 5 ความสัมพันธ์ของคนจนส่วนใหญ่ที่เคยเป็นไพร่ก็ขาดจากสายอุปถัมภ์ของขุนนาง โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงลงไปอุด

ช่องว่างนี้ด้วยโครงการตามพระราชดำริกว่า 4,000 โครงการเพื่อเกื้อกูลคนส่วนใหญ่ให้ที่พึ่งพิง

การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ จึงไม่ได้มีความหมายเชิงการเมืองของการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นปากเสียงแทนตนเท่านั้น แต่มีความหมายเชิงเศรษฐกิจของการแลกเปลี่ยนในระบบอุปถัมภ์ด้วย การ “ซื้อเสียง” จึงไม่ใช่เพียงการเอาเงินไปแจกและคะแนนที่ลงให้แต่หมายถึง “การตอบแทน” บุญคุณที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เคยช่วยเหลืออุปถัมภ์คนในเขตเลือกตั้งมาก่อน ยิ่งเมื่อเกิดนโยบายประชานิยมขึ้นครั้งแรกในการเมืองไทยโดยรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลให้คนจนส่วนใหญ่ของประเทศรู้สึกว่าได้ “เข้าถึง” ทรัพยากรที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงมาก่อน จึงทำให้คะแนนนิยมของพรรคไทยรักไทยสูงขึ้นอย่างมาก แม้ว่านโยบายส่วนใหญ่ดังกล่าวจะเป็นการเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศอย่างมากในระยะยาว เพราะนำเงินในอนาคตมาใช้ในปัจจุบัน แต่คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีการศึกษาเพียงพอ และได้ “ลิ้มลอง” ของหวานหอมเช่นนี้แล้ว ย่อมจะต้องติดใจ สิ่งนี้จะสร้างปัญหาใหม่ให้รัฐบาลทุกรัฐบาลตั้งแต่นั้นว่า จะบริหารการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนส่วนใหญ่โดยไม่ใช้นโยบายประชานิยมที่เสี่ยงต่ออนาคตเศรษฐกิจของประเทศระยะยาวได้อย่างไร?

ในสภาพเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ เป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมมาจากคนจนส่วนใหญ่ในชนบท รัฐบาลที่เกิดขึ้นก็อาศัยคะแนนเสียงข้างมาก ของ ส.ส. ชนบทเหล่านี้จึงมีคำกล่าวว่าในประเทศไทย ว่าคนชนบทเป็นคน “ตั้งรัฐบาล” เมื่อตั้งรัฐบาลแล้วรัฐบาลก็จะลงมือบริหารโดยตกลงอยู่ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองของคนชั้นกลางที่มี “เสียงดังกว่า” นโยบายในอดีตจึงถูกกำหนดโดยคนชั้นกลาง เข้าทำนองที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ เคยกล่าวว่า คนชนบทเป็น “ฐานเสียง” แต่คนชั้นกลาง ในเมืองที่มีเสียงดังเป็น “ฐานนโยบาย”

แต่ภูมิรัฐศาสตร์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐบาลที่แล้ว เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของ “ฐานเสียง” ด้วยการกำหนดนโยบายประชานิยม ทำให้ “ฐานเสียง” กลายเป็น “ฐานนโยบาย” ไปด้วย อย่างไรก็ตามความอ่อนแอของระบบระบอบประชาธิปไตย

สังคมไทยทำให้การ “กระจายโอกาสเข้าถึงทรัพยากร” กลายเป็นการกระจายโอกาสทุจริตและแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวไปด้วย ความรู้สึกที่ว่ามีการทุจริตประพดิมิชอบอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่างก็เกิดขึ้น และเป็นที่มาของเหตุแห่งการยึดอำนาจในท้ายที่สุด

### คนชั้นกลาง

นักสังคมศาสตร์ไทยส่วนใหญ่ยอมรับตรงกันว่าคนชั้นกลาง (middle class) ซึ่งสามารถต่อรองค่าแรง ค่าสินค้าและบริการได้ในระบบตลาดในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นในอดีต ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ด้วยการ “ฟุ้งฟิง” อภิสิทธิ์จากรัฐ เช่นเป็นเจ้าของยานยนต์ หรือได้รับสัมปทาน การอนุมัติ อนุญาตจากรัฐให้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นที่มาของความมั่งคั่งและความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง ไม่เหมือนคนชั้นกลางในตะวันตกที่ต้อง “ต่อสู้” กับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมือง จึงหวงแหนสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ในประเทศตะวันตก การทำร้ายระบบประชาธิปไตยก็คือการทำร้ายคนชั้นกลาง ซึ่งคนเหล่านี้จะยอมไม่ได้ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งวิธีการ (means) และเป้าหมาย (ends) ในตัวเอง แต่ในประเทศไทยระบบประชาธิปไตยเป็นเพียง “ทางเลือก” ทางหนึ่งของการรักษาสิทธิและส่วนร่วมทางการเมืองของคนชั้นกลางได้ แม้ทางเลือกนั้นจะไม่ใช่นิยามประชาธิปไตย คนชั้นกลางไทยก็พร้อมที่จะยอมรับเราจึงมักได้ยินคำพูดที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการ (means) ที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (ends) คือความสงบเรียบร้อยและความอยู่ดีกินดี”

อย่างไรก็ตาม คนชั้นกลางไทยก็มีส่วนคล้ายคลึงกับคนชั้นกลางตะวันตกที่หวงแหนสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองและเกลียดการทุจริตประพดิมิชอบ รัฐบาลที่แล้วต้องล้มไปในท้ายที่สุดก็เพราะ “เสียง” ของคนชั้นกลางที่เคยดังกว่าชัดเจนกว่าในอดีตกลับเบาลงจนแทบหายไป ข้าราชการโครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ทำให้ตัวแทนคนชั้นกลางและข้าราชการ ซึ่งเคยได้รับการ

แต่งตั้งจากรัฐบาล ก่อนปี 2540 เข้าไปในวุฒิสภา กลับถูกกีดกัน ออกไปจากวุฒิสภาและเปิดทางให้ชนบทส่วนใหญ่เลือกผู้แทนคนชนบทเข้าในวุฒิสภาอีกเมื่อปรากฏว่ารัฐบาลที่แล้วได้พยายามปิดกั้นการแสดงออกของคนชั้นกลางนอกโครงสร้างทางการเมือง ด้วยการใช่วิธีการทางธุรกิจและทางการเมืองกำกับทั้งสื่อของรัฐและของเอกชนไม่ให้ “เสียงของคนชั้นกลาง” เล็ดลอดออกไปในสังคม ประกอบกับรัฐบาลที่แล้วเองก็มีจุดอ่อนในเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก การลด “เสียง” และ “ส่วนร่วมทางการเมือง” ของคนชั้นกลางไทยลงโดยรัฐธรรมนูญปี 2540 และโดยการกระทำของรัฐบาล ที่แล้วนี้เอง เป็นที่มาของความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงจนถึงขั้นที่คนชั้นกลางต้องออกมา “ขับไล่” รัฐบาลชุดที่แล้ว เป็นอันว่าตำนาน “สองนคราประชาธิปไตย” (a Tale of Two Democracies) ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ที่ว่า “คนชนบทตั้งรัฐบาล และคนชั้นกลางล้มรัฐบาล” ก็เป็นความจริงอีกครั้งหนึ่ง

### ข้าราชการทหารและพลเรือน

ข้าราชการไทยมีบทบาททางการเมืองมาตั้งแต่โบราณทั้งในทาง “ส่งเสริม” พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในภาวะที่พระมหากษัตริย์ทรงพระบรมเดชานุภาพล้นพ้นอย่างในรัชสมัยพระนเรศวรมหาราช แต่ก็พร้อมที่จะ “แข่งขัน” และ “แย่งชิง” อำนาจในภาวะที่พระบรมเดชานุภาพลดถอยลงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 ก็อยู่ในลักษณะนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อการปกครองเปลี่ยนมาเป็นประชาธิปไตย และพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้ภาวะการแข่งขันและแย่งชิงอำนาจการเมืองจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแทนการรัฐประหารสำเร็จและไม่สำเร็จ 17 ครั้ง รวมทั้งครั้งหลังสุด คือข้อพิสูจน์ความจริงข้อนี้ จึงมีคำกล่าว Secretary General ที่รู้จักกันดีของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ว่าในประเทศไทย “อำนาจการเมือง (political power) กับอำนาจรัฐ (state power) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน” เพราะอำนาจการเมืองเป็นของรัฐบาล แต่อำนาจรัฐที่แท้จริงเป็นของระบบราชการ



รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ คนที่คุมอำนาจการเมืองได้ ในประเทศตะวันตกย่อมคุมอำนาจรัฐทั้งหมด แต่รัฐบาลไทยอาจคุมได้เฉพาะอำนาจการเมือง แต่อาจไม่สามารถควบคุมอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ซึ่งมีอายุเพียงประมาณ 1 ปี ระบบราชการทหารและพลเรือนจึงเป็นตัวดุลและคานอำนาจของพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตลอด

ดุลแห่งอำนาจนี้เปลี่ยนไปเมื่อรัฐบาลที่แล้วเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่อยู่ยาวนานถึง 5 ปี ประกอบกับนโยบายปฏิรูปราชการ รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูงทำให้ “อำนาจการเมือง” เริ่มเข้าควบคุม “อำนาจรัฐ” ได้อย่างจริงจัง จนกระทั่งเมื่อความขัดแย้งระหว่างคนชั้นกลางกับรัฐบาลที่แล้วสลายลง การรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน 2549 ก็เกิดอีกวาระหนึ่ง แต่เมื่อมีรัฐบาลหลังรัฐประหารที่ประกอบด้วยข้าราชการเกษียณอายุเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาก็คือเกิดขึ้นทันที คือ นอกจากปัญหาเรื่องความชอบธรรมแล้ว วัฒนธรรมและการทำงานของข้าราชการซึ่งต้องยึดระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด ไม่เหมาะกับภาวะโลกาภิวัตน์ที่ต้องการการตัดสินใจอย่างรวดเร็วให้ทันภาวะการแข่งขันของโลกที่มีอยู่สูงมากจึงปรากฏว่า เพียงไม่กี่เดือนความนิยมในรัฐบาลที่มีอยู่สูงมากเมื่อนายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งใหม่ ๆ ก็ลดลงอย่างรวดเร็ว จนมีผู้ตั้งคำถามว่าเวลานี้ถึงจุดจบของ “อมาตยาธิปไตย” หรือยัง?

## มองไปข้างหน้า

เมื่อพลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับสี่ส่วนหลักของสังคมไทย คำถามจึงมีว่า แล้วควรจะทำอย่างไรต่อไปเพื่อให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพที่จะสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีกินดีให้คนไทยทั้งชาติได้?

สำหรับผู้เขียนแล้ว เสถียรภาพและประสิทธิภาพของการเมืองไทยจะเกิดขึ้นเมื่อ

1. **สถาบันพระมหากษัตริย์** ยังคงต้องเป็นเสาหลักของการเมืองการปกครองที่วางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง และยึดรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัดดัง

เช่น ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงยึดมั่นมาตลอดรัชกาล และพระราชอำนาจพิเศษในฐานะที่ทรงเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยสูงสุด” จะทรงใช้เมื่อชาติเกิดวิกฤติจนสถาบันการเมืองและสถาบันอื่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตามวิถีทางปกติ และจะต้องมีช่องทางให้สำนักพระราชเลขาธิการสามารถแถลงการณ์แก้ไขข้อผิดพลาดที่ไม่เป็นความจริงในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ได้อย่างเป็นทางการ

2. **โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ** ต้องออกแบบให้สามารถรองรับกลุ่มพลังทางการเมือง 3 กลุ่ม ให้อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้ “ตริยานุภาพ” อันประกอบด้วยประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท คนชั้นกลางในเมือง และข้าราชการทหาร พลเรือนสามารถทำให้ “เสียง” ของตนได้ยินอย่างเป็นทางการ และเพื่อให้ “ส่วนร่วม” ทางการเมือง สะท้อนภาพตริยานุภาพในสังคมไทยได้ ความคิดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ คนที่ศึกษาหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (de l'Esprit des Lois) ของมงเตสกีเยอ ต่างก็รู้ว่าที่ มงเตสกีเยอชื่นชมการปกครองอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็เพราะสังคมอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ผนวกตริยานุภาพของอังกฤษไว้ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระและขุนนางในสภาขุนนางและสามัญชนไว้ในสภาสามัญ

เพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างอยู่นี้ ควรมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสภาที่เป็นที่มาของรัฐบาล และมีอำนาจทั้งการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เหนือวุฒิสภา และเพื่อให้ได้สัดส่วนคนชั้นกลางในรัฐบาล การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระบบสัดส่วนคงต้องมีอยู่เพื่อให้คนชั้นกลางที่ไม่เคยชินกับการหาเสียงในชนบทสามารถเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลได้ แต่วุฒิสภาไม่ควรใช้ระบบเลือกตั้ง โดยตรงเหมือนปี 2540 อีก เพราะจะทำให้ได้ผู้แทนของประชาชนในชนบทซ้ำกับสภาผู้แทนราษฎรและเป็นการกีดกันคนชั้นกลาง และข้าราชการทหาร และพลเรือน อันเป็นตริยานุภาพสำคัญในสังคมไทยออกไปจากโครงสร้างทางการเมือง อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่เคยเกิดในอดีตอีก ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงต้อง

ออกแบบใหม่ ให้คนชั้นกลางหลากหลายอาชีพที่สุด รวมทั้งข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปเป็นสมาชิกได้ โดยต้องห้ามการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจใช้ระบบการสรรหาก่อน แล้วให้ประชาชนลงมติเลือกจากที่ได้สรรหานั้น เพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความชอบธรรมอันมาจากประชาชน ถ้าใช้ระบบนี้ ก็อาจเพิ่มอำนาจวุฒิสภาให้ถดถอย ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ให้แต่งตั้งองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ และให้เสนอร่างกฎหมายได้ด้วย

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบรัฐบาลก็ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นอิสระขึ้นโดยไม่ทำลายความมีประสิทธิภาพในการบริหารรวมทั้งเร่งสร้างระบบธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ชัดเจน เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

**3. วัฒนธรรมการเมือง (political culture)** แบบไทยเดิม ต้องมีการปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเริ่มด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐไม่ควบคุมอีก เพื่อให้คนชั้นกลางเล็กฟุ้งฟิงรัฐ สำหรับคนจนนั้น รัฐสวัสดิการควบคู่ไปกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนชนบทได้

บทความจาก : [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

เมื่อวิถีการผลิตเปลี่ยนไปเช่นนี้ โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย การให้การศึกษาเรื่องค่านิยมและพฤติกรรมประชาธิปไตย ซึ่งต้องทำควบคู่กันไปกับการเปลี่ยนวิถีการผลิต ก็จะได้ผลเพราะวัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบไทยเดิม เป็นผลมาจากวิถีการผลิตและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจ ลำพังแต่การสอนค่านิยมประชาธิปไตย โดยไม่ปรับวิถีการผลิตและโครงสร้างทางสังคมก็คือการสอนให้ท่องจำเพื่อสอบไล่ แต่ใช้ไม่ได้จริงในชีวิตประจำวัน ซึ่งถูกกำหนดโดยวิถีการผลิต และโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจเดิม

กล่าวโดยสรุปก็คือ พลวัตการเมืองไทยถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือ ส่วนโครงสร้างเป็นทางการ ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมการเมืองอันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปที่มุ่งแก้ไขเฉพาะโครงสร้างทางการ จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ประสบความท้าทายจึงอยู่ตรงที่เราจะปฏิรูปทั้งสองส่วนนี้ไปด้วยกันได้หรือไม่ เพื่อให้ “อัจฉริยภาพ” 4 ส่วนของสังคมไทยเกิดดุลภาพและสร้างการเมืองไทยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนได้

